

Les conditions de cession d'un bien immobilier d'une personne publique

Parmi les conditions de cession, on recense, outre la sortie du domaine public pour les biens qui en relèvent, celles qui ont un caractère impératif ainsi que celles permettant de recourir à une procédure de cession dérogatoire. Témoigne notamment de cette spécificité le régime de cession des bois et forêts.

Les ventes immobilières des personnes publiques, quoique fréquentes, soulèvent des problématiques juridiques de différents ordres⁽¹⁾. Si on laisse de côté les hypothèses où la vente n'est que le préalable à une opération destinée à satisfaire les besoins de la personne publique et où, entrant dans le champ de la commande publique, celle-ci est comme telle susceptible de donner lieu à une procédure préalable de publicité et mise en concurrence⁽²⁾, on peut mentionner un certain nombre de mécanismes illustrant la diversité des conditions de cession avant de s'intéresser plus particulièrement aux questions de la désaffectation et du déclassement des biens du domaine public, qui constituent l'archétype de la condition préalable, et d'aborder le cas particulier de la cession des bois et forêts.

Diversité des conditions

Tout d'abord, on peut, à titre d'illustration de la multiplicité des mécanismes de cession, faire tout à la fois état de certaines procédures dérogatoires susceptibles d'être mises en œuvre à la place d'une cession classique dès lors que les conditions en sont réunies et des conditions dont le respect seul permet la cession envisagée.

Les conditions du recours à une procédure dérogatoire

En certaines hypothèses, une cession classique pourrait intervenir mais le législateur a prévu une procédure particulière venant la faciliter ou s'y substituer. Sa mise en œuvre peut ainsi être subordonnée à une finalité

Auteur

Philippe Proot
avocat, cabinet Symchowicz Weissberg et associés

Mots clés

Biens immobiliers des personnes publiques • Bois et forêts
• Déclassement • Désaffectation • Procédures dérogatoires
• Voirie

(1) V. P. Yolka, « Les ventes immobilières de l'État », *RDP* 2009, p. 1037 ; R. Leonetti, « La cession des immeubles publics », *AJDA* 2010, p. 2463 ; N. Symchowicz et P. Proot, *Partenariats public-privé et montages contractuels complexes*, 3^e éd., *Le Moniteur*, 2012, p. 266-276 ; J. Francfort, « La cession des propriétés publiques », *AJDA* 2013, p. 558 ; 109^e congrès des notaires de France, *Propriétés publiques. Quels contrats pour quels projets ?*, 2013, p. 261-508.

(2) Voir le dossier « Ventes immobilières, personnes publiques et droit de l'Union européenne », *JCPA* 2011, n° 2356 à 2361.

particulière (ex : l'article L. 318-1 du Code de l'urbanisme qui permet des déclassements et transferts de propriété par décret en Conseil d'État de dépendances du domaine public aux fins de faciliter l'exécution d'opérations d'aménagement) ou à la nature particulière du bien cédé, cas de l'article L. 3113-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), qui institue un mécanisme à la demande de transfert de propriété du domaine public fluvial, à titre gratuit et avec priorité à la région, au profit d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités. Parmi les autres exemples, on peut citer l'article L. 5215-20-1 du CGCT prévoyant la cession au bout de dix ans à la commune qui en fait la demande des locaux scolaires réalisés par la communauté urbaine dans une ZAC ou encore, dans une hypothèse un peu différente (car, si elle donne en principe lieu à une cession amiable, celle-ci s'avère être *in fine* obligatoire), l'article L. 5215-28 du même code qui instaure une procédure de cession des biens du domaine public des communes affectés à une communauté urbaine et nécessaires à ses compétences, avec transfert par décret en Conseil d'État à défaut d'accord amiable.

Des hypothèses plus récentes, et qui intéressent surtout la question du prix de la vente, sont celles de l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, qui permet la cession à l'euro symbolique et avec complément de prix différé d'immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la Défense au profit de collectivités fortement touchées par les restructurations^[3], et de l'article L. 3211-7 du CG3P permettant la cession de terrains de l'État aux fins de réalisation de logements sociaux.

Les conditions impératives

Le plus souvent, toutefois, la qualité de personne publique du cédant implique le respect de procédures spécifiques – au bien ou à la personne – dont il ne peut être fait l'économie.

En certains cas, une condition sera requise pour que le bien puisse tout simplement être vendu. C'est ainsi que, s'agissant des biens de l'État, l'article L. 3211-1 du CG3P paraît imposer de reconnaître au préalable l'inutilité de l'immeuble du domaine privé devant être cédé, tandis que l'article L. 3211-2, qui autorise de façon dérogatoire la cession d'immeubles de bureaux encore utilisés, pourrait peut-être, *a contrario*, induire une « règle d'incessibilité des immeubles du domaine privé de l'État qui continuent à être utilisés »^[4]. Un bien de l'État pouvant être affecté au profit d'un département ministériel ou remis en dotation à l'un de ses établissements publics^[5], l'article R. 3211-1 du CG3P prévoit que les immeubles du domaine privé de l'État mis, par convention, à la disposition de l'un de ses services civils ou militaires ou établissements

publics peuvent être aliénés lorsque cette mise à disposition prend fin dans les conditions prévues par l'article R. 2313-5, lequel admet la possibilité de mettre fin à la mise à disposition de l'immeuble avant le terme prévu « lorsque l'intérêt public l'exige ». On peut donc vendre un immeuble qui n'est plus utilisé mais, s'il l'est encore, il faudra que l'intérêt public exige d'abréger son utilisation pour en permettre la cession.

De la même manière, un chemin rural devra, pour pouvoir être vendu, ne plus être affecté à l'usage du public^[6], son affectation étant « présumée, notamment par l'utilisation du chemin rural comme voie de passage ou par des actes réitérés de surveillance ou de voirie de l'autorité municipale »^[7].

La plupart des procédures se bornent cependant à ajouter une étape au processus de vente. C'est ainsi qu'il est prévu, pour les cessions de biens (ou de droits réels immobiliers) des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, de même que pour celles des établissements publics fonciers visés à l'article L. 324-1 du Code de l'urbanisme et celles des établissements publics HLM, une délibération motivée de l'assemblée délibérante portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles et intervenant après avis du directeur départemental des finances publiques^[8]. Doit cependant seulement être portée à la connaissance des élus la teneur de cet avis^[9], avis dont l'incomplétude peut par ailleurs être régularisée à condition de donner lieu, après nouvel avis, à une approbation rétroactive de la vente^[10]. Transposant la jurisprudence selon laquelle le conseil municipal doit, pour en autoriser valablement la signature, se prononcer sur tous les éléments essentiels de certains contrats^[11], une cour a jugé qu'en application des articles L. 2121-29, L. 2122-21 et L. 2122-22 du CGCT, « lorsqu'il entend autoriser le maire à souscrire un contrat

[6] Article L. 161-10 du Code rural et de la pêche maritime.

[7] Article L. 161-2 du Code rural et de la pêche maritime ; cf. CE 3 décembre 2012, req. n° 344407.

[8] Articles L. 3221-1 et R. 3221-6 du CG3P, qui renvoient aux dispositions pertinentes du CGCT (dont les articles L. 2241-1 al. 3 et R. 2241-2 pour les communes de plus de 2 000 habitants), L. 3221-2 et R. 3221-8 du CG3P pour les établissements fonciers, et L. 3221-3 et R. 3221-9 du CG3P pour les établissements HLM.

[9] CE 11 mai 2011, Cne de Vélizy-Villacoublay, req. n° 324173, *JCPA* n° 2282, note D. Dutrieux.

[10] CE 8 juin 2011, Cne de Divonne-les-Bains, req. n° 327515, *BJCP* 2011/78, p. 381, concl. B. Dacosta, obs. R.S., *Contrats-Marchés publ.*, n° 304, note J.-P. Pietri.

[11] CE 13 octobre 2004, Cne de Montélimar, req. n° 254007, *Rec. p.* 369, *BJCP* 2005/38, p. 42, concl. D. Casas, *CP-ACCP*, n° 39, décembre 2004, p. 63, note L. Janicot, *DA* n° 172, note A. Ménéménis : marché public ; CE 5 décembre 2005, Cne de Pontoy, req. n° 270948, *Rec. p.* 548, *JCPA* 2006, concl. E. Glaser : bail de parcelles communales ; CE 11 septembre 2006, Cne de Théoule-sur-Mer, req. n° 255273, *Rec. p.* 395 : transaction ; CE 10 janvier 2007, Sté pompes funèbres et conseillers funéraires du Roussillon, req. n° 284063 ; CAA Bordeaux 6 mai 2008, Cne de Biarritz, Société Auxiliaires de Parcs, req. n° 05BX00917-05BX00974, *JCPA* n° 2176, note F. Linditch : délégation de service public. Les « éléments essentiels » variant suivant la nature du contrat.

[3] Article complété par un décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009 fixant la liste des communes éligibles au dispositif.

[4] R. Leonetti, « La cession des immeubles publics », *AJDA* 2010, p. 2463.

[5] Articles R. 2313-1 et suivants du CG3P.

portant cession d'un bien communal, le conseil municipal doit, sauf à méconnaître l'étendue de sa compétence, se prononcer sur tous les éléments essentiels du contrat à intervenir, au nombre desquels figurent notamment l'objet précis de celui-ci ainsi que les éléments financiers exacts et l'identité de l'acquéreur »^[12].

De façon un peu plus spécifique, l'article 432-12 du Code pénal vient encadrer la vente par les communes de biens communaux immobiliers aux maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire, avec estimation par le service des domaines et autorisation donnée par délibération motivée. Quant à la cession d'un chemin rural désaffecté, elle contraint la commune à procéder à une enquête puis à mettre en demeure les propriétaires riverains d'acquiescer les terrains attenants à leurs propriétés, ceci à peine de nullité de la délibération autorisant la vente, qui est d'ailleurs la seule procédure possible, le législateur ayant entendu exclure l'échange^[13]. En sens inverse, les communes (et les EPCI) peuvent, lorsqu'elles ont institué le droit de préemption urbain, bénéficier à leur tour d'un droit de priorité, en cas de cession d'un immeuble de l'État ou d'une entreprise publique ou de certains établissements publics^[14].

De la même manière, on peut relever qu'au constat préalable de l'inutilité du bien relevant du domaine de l'État vient s'ajouter l'obligation, même en dehors de toute commande publique, d'une procédure de publicité de la cession et de mise en concurrence des acquéreurs potentiels, soit par adjudication publique, soit à l'amiable, en vertu des articles R. 3211-2 à R. 3211-7 du CG3P. Ce dernier article prévoit toutefois un certain nombre d'exceptions, dont la mise en œuvre fait l'objet d'un avis de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État, et l'on peut y ajouter les articles L. 3211-6 et R. 3211-6 du CG3P, qui prévoient la possibilité de cession sans mise en concurrence d'immeubles du domaine privé de l'État en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction, après avis de ladite commission, ou encore l'article R. 3211-26 du CG3P pour certaines hypothèses d'aliénation des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la Défense. Pour les autres personnes publiques et notamment les collectivités territoriales, en revanche, aucune obligation de ce type n'existe pour l'instant^[15].

On peut encore citer les dispositions du Code du patrimoine, qui imposent à peine de nullité de la vente que la cession d'un immeuble classé au titre des monuments historiques appartenant à l'État, à une collectivité territoriale ou à un établissement public fasse l'objet

d'observations préalables, selon le propriétaire, du ministre de la Culture ou du préfet de région^[16]. Ou bien, de façon sans doute plus fréquente, celles des articles L. 3211-13 et R. 3211-31 du CG3P, qui imposent aux établissements publics de l'État (autres que les EPIC), en cas de cession de biens immobiliers à usage de bureaux qui continuent à être utilisés par leurs services, de recueillir l'accord préalable de l'État et de stipuler dans l'acte d'aliénation des clauses permettant de préserver la continuité du service public. L'État, pour sa part, n'est bien évidemment tenu en pareille hypothèse (par l'article L. 3211-2) que de prévoir les clauses requises.

Certaines procédures, de façon encore plus spécifique, peuvent ne concerner qu'une personne donnée. Au cours des dernières années, le législateur a ainsi procédé au déclassement de différents biens du domaine public tout en prévoyant, compte tenu du maintien de l'affectation de ces biens au service public, que l'État puisse le cas échéant s'opposer à leur cession par leur propriétaire ou la subordonner à la condition qu'elle ne soit pas susceptible de porter préjudice aux missions de service public de la personne propriétaire, cette possibilité s'accompagnant de l'obligation corrélative, pour cette dernière, de mettre l'État à même d'exercer son contrôle. Le plus souvent, le propriétaire en cause a été du même coup transformé en personne privée^[17], mais l'on peut en de rares cas retrouver ce mécanisme pour une personne publique^[18]. On peut en rapprocher les cessions par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres d'immeubles de son domaine propre, qui ne peuvent être consenties qu'après autorisation donnée par décret en Conseil d'État, pris sur proposition de son conseil d'administration^[19].

La condition de sortie du domaine public

Ensuite, s'agissant des biens appartenant au domaine public – inaliénable – de la personne publique intéressée, une étape incontournable (à moins que le bien ne soit destiné à être cédé à une autre personne publique pour l'exercice de ses compétences^[20]) sera celle de

[12] CAA Marseille 3 juillet 2008, SCI Planet, req. n° 07MA03520.

[13] Article L. 161-10 du Code rural et de la pêche maritime ; cf. CE 28 juin 1996, req. n° 164383 et CE 23 mai 1986, req. n° 48303.

[14] Articles L. 240-1 à L. 240-3 du Code de l'urbanisme.

[15] CE 26 octobre 1994, Monier, req. n° 121717, *Rec.* p. 826 ; CE 8 février 1999, Ville de Lourdes, req. n° 168043 ; CAA Nancy 22 juin 2000, Association Mieux vivre à Budange, req. n° 99NC02321 ; CAA Nancy 25 mars 2004, req. n° 99NC01278. Voir aussi CAA Versailles 15 octobre 2009, Chantebout, req. n° 08VE00072.

[16] Articles L. 621-22 et R. 621-52 du Code du patrimoine. Ajoutons que d'autres dispositions encadrent ces ventes mais ne sont pas propres aux immeubles des personnes publiques (V. articles L. 621-29-3, L. 621-29-5, L. 621-29-6 et R. 621-84 du même code).

[17] Voir par exemple l'article L. 6323-6 du Code des transports pour les biens de la société Aéroports de Paris ou l'article 23 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom pour les biens de La Poste et de ses filiales.

[18] Voir par exemple l'article L. 5212-13 du Code du travail.

[19] Article L. 322-3 du Code de l'environnement.

[20] L'article L. 3112-1 du CG3P admettant que « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public ».

leur déclassement, afin de les en faire sortir, étape qui elle-même supposera en principe une désaffectation préalable.

À titre préliminaire, on peut souligner l'intérêt que présentent les derniers avatars de la théorie de la domanialité publique virtuelle : disparition en ce qui concerne les biens auxquels elle peut s'appliquer depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006 du CG3P et intégration dans le domaine public pour ceux auxquels elle pouvait s'appliquer avant^[21]. Auparavant, en effet, en application de cette théorie, le fait de prévoir de façon certaine l'affectation d'un bien d'une personne publique à l'usage direct du public ou à un service public impliquait que celui-ci était soumis dès ce moment aux principes, mais non aux règles, de la domanialité publique^[22]. En l'absence d'aménagement spécial, le bien continuait à relever du domaine privé, tout en se voyant appliquer par anticipation lesdits principes, et donc l'interdiction d'y constituer des droits réels. Ce qui était problématique lorsque la destination publique était finalement abandonnée et que l'on souhaitait céder le bien car comment déclasser un bien qui n'appartient pas encore au domaine public ? L'arrêt Association ATLALR, qui portait d'ailleurs sur un tel bien non utilisé, résout la difficulté en considérant désormais que celui-ci appartient en fait au domaine public. Si cette solution opère une extension de la domanialité publique réelle, elle a au moins le mérite de permettre le déclassement de biens dont la destination publique certaine n'a finalement jamais été concrétisée.

Cela étant précisé, on doit, en la matière, distinguer les dépendances autres que la voirie routière des voies publiques communales.

Les dépendances du domaine public autres que la voirie routière

En premier lieu, s'agissant des dépendances domaniales autres que routières, il y aura lieu, si l'on veut être exhaustif, de retenir la chronologie suivante : décision de désaffectation du bien^[23] prise par l'autorité compétente

(en principe l'assemblée délibérante^[24]) ; désaffectation^[25] et constat de celle-ci^[26] ; décision de déclassement prise par l'assemblée délibérante ; transmission de la délibération au contrôle de légalité (dans le cas des collectivités territoriales) et publicité de celle-ci ; purge des délais de recours^[27] ; vente^[28].

Étant à cet égard précisé que, malgré un arrêt paraissant l'admettre, tout en ne se prononçant que sur une délibération et sans s'interroger sur la question de savoir si la vente n'était pas déjà parfaite^[29], la pratique consistant à conclure une promesse de vente sous les conditions suspensives de désaffectation et de déclassement du bien paraît critiquable au regard du principe d'inaliénabilité et de l'interdiction des conditions potestatives^[30].

Ce n'est toutefois qu'à partir de 1995 que certains avis ou décisions sont venus *a priori* consacrer la nécessité d'une désaffectation préalable au déclassement^[31], du moins selon l'interprétation donnée par la doctrine^[32].

[24] CE 30 octobre 1987, Cne de Levallois-Perret, req. n° 65367, *Rec. p. 335, AJDA 1988, p. 43, concl. S. Hubac.*

[25] Dont les modalités pourront en pratique varier selon la nature du bien considéré [CAA Nancy 30 septembre 2013, *RFF*, req. n° 12NC00721 : pour une voie ferrée, nécessité de la dépose des rails], voire requérir l'avis [CE Ass. 2 décembre 1994, Cne de Pulversheim, req. n° 733726, *Rec. p. 531* : écoles primaires] ou la codécision du représentant de l'Etat [CE Ass. 2 décembre 1994, Département de la Seine-Saint-Denis, req. n° 110181, *Rec. p. 533* : collèges et lycées].

[26] CAA Marseille 28 février 2013, SMBVA, req. n° 12MA03934 : constat et délai de 15 jours.

[27] S'agissant d'une décision non réglementaire dont on ne peut exciper l'illégalité au-delà du délai de deux mois [CE 23 octobre 1995, Cne de Moisselles, req. n° 125961], sauf dans le cas d'une question préjudicielle que poserait le juge judiciaire en cas de recours en nullité de la cession [CE 19 mai 2000, Mutuelle de la RATP, req. n° 208545, *Rec. p. 906* ; CE 3 décembre 2007, Cne de Mondragon, req. n° 295779], mais qui peut être retirée sans condition de délai et d'illégalité [CE 20 mars 2000, Cne de Gap, req. n° 190030 ; CAA Marseille 17 octobre 2005, req. n° 02MA00156].

[28] Le recours porté devant le juge judiciaire par un tiers pour méconnaissance de la règle d'inaliénabilité, lorsque celle-ci est nécessaire à la défense de ses droits, n'entraînant toutefois pas la nullité de la cession entre les parties à l'acte mais la rendant inopposable au tiers intéressé, vis-à-vis duquel le titulaire du droit de propriété ne pourra exercer les prérogatives de son droit [Cass. 1^{re} civ. 3 mai 1988, pourvoi n° 86-13.931, *Bull. n° 123*].

[29] CAA Lyon 20 octobre 2011, Sté Eiffage Immobilier Centre Est, req. n° 10LY01089.

[30] V. Y. Gaudemet, *Droit administratif des biens*, 14^e éd., LGDJ, 2011, n° 251-253, p. 158-160 ; P. Leufflen, « Préoccupations notariales à l'occasion des ventes publiques immobilières », in Guylain Clamour (dir.), *Contrats et propriété publics*, LexisNexis, 2011, p. 145 ; 109^e congrès des notaires de France, préc., p. 435-436.

[31] CE avis 31 janvier 1995, n° 356960, préc. ; CE 1^{er} février 1995, Préfet de la Meuse, req. n° 127969, *Rec. p. 782, LPA 26 janvier 1996, concl. G. Bachelier* ; TA Nice 6 février 1997, Association régionale des œuvres éducatives et de vacances de l'Éducation nationale de l'académie de Versailles, *RFDA p. 1182, concl. B. Poujade*.

[32] Stéphane Duroy, « La sortie des biens du domaine public », *AJDA 1997, p. 819* ; O. Blin, « La désaffectation domaniale », *RDI 1999, p. 49*.

[21] CE 8 avril 2013, Association ATLALR, req. n° 363738, *JCP A, n° 2172, note C. Chamard-Heim, RDI sept. 2013, p. 434, note N. Foulquier* ; *DA n° 50, note T. Leleu* ; *RJEP n° 40, note G. Eveillard*. Voir aussi E. Fatôme, « La consistance du domaine public immobilier général sept ans après le CGPPP », *AJDA 2013, p. 965* ; F. Llorens et P. Soler-Couteaux, « La lente agonie de la théorie de la domanialité publique virtuelle », *Contrats-Marchés publ.*, 2013, repère 10.

[22] CE avis 31 janvier 1995, n° 356960, *AJDA 1997, p. 139, note E. Fatôme et P. Terneyre, Les grands avis du Conseil d'Etat*, 3^e éd., Dalloz, 2008, p. 297, note E. Fatôme et P. Terneyre ; et surtout : CE avis 18 mai 2004, n° 370169, *BJCP 2005/40, p. 213 obs. C.M. V. E. Fatôme*, « A propos de l'incorporation des biens au domaine public », *AJDA 2006, p. 292*.

[23] Même si la désaffectation est essentiellement un état de fait, et qu'il a pu être jugé, au sujet toutefois d'une parcelle servant *a priori* de voie d'accès, que « la décision de déclassement d'un bien n'a pas à être précédée d'une décision de désaffectation » [CAA Lyon 5 janvier 2012, req. n° 11LY00101].

Aujourd'hui, la nécessité d'une désaffectation préalable semble consacrée par le CG3P puisque son article L. 2141-1 évoque le déclassement d'un bien (déjà) désaffecté et le constat de la désaffectation par l'acte de déclassement, et que son article L. 2141-2 n'autorise qu'à titre exceptionnel qu'un bien du domaine public puisse être déclassé alors que sa désaffectation n'est pas encore effective. C'est en outre l'analyse d'une partie de la doctrine^[33] et la confirmation que semblent opérer les arrêts les plus récents^[34].

Les voies publiques communales et départementales

En second lieu, s'agissant des voies relevant du domaine public routier communal, la jurisprudence a en revanche admis que désaffectation et déclassement pouvaient intervenir de façon concomitante, ceci en raison de l'existence d'une procédure particulière de déclassement et du fait que des voies (les chemins ruraux) peuvent être affectées à la circulation publique sans appartenir pour autant au domaine public. En effet, dans sa rédaction actuelle, l'article L. 141-3 du Code de la voirie routière prévoit que le déclassement des voies publiques est prononcé par le conseil municipal, le cas échéant après enquête publique, et ceci sans faire mention d'une éventuelle désaffectation préalable. Et c'est à propos d'une voie communale que le Conseil d'État a pu admettre qu'« une décision de déclassement [porte] par elle-même désaffectation »^[35], cette solution étant ensuite réitérée par d'autres juridictions pour des voies ou des parcelles utilisées pour le stationnement^[36].

Par la suite, d'autres décisions ont repris cette solution pour d'autres dépendances^[37] et l'on pourrait penser qu'elle peut être généralisée à l'ensemble des biens du domaine public, interprétation qu'a également retenue un membre du Conseil d'État^[38]. Toutefois, outre le fait que la décision Association de défense de la forêt de la Caboche n'a pas été publiée au *Recueil Lebon* et que le CG3P est venu en 2006 réaffirmer pour les autres biens la nécessité d'une désaffectation préalable à un déclassement, cette solution n'a été retenue par le Conseil

d'État, à ce jour, que pour la voirie pour laquelle, ainsi que le rappelle Yves Gaudemet, il existe une procédure particulière de déclassement et, surtout, en sus des voies relevant du domaine public, les chemins ruraux, qui relèvent du domaine privé tout en étant (restant) affectés à la circulation publique^[39].

Si, pour une voie relevant du domaine public communal ou départemental, on pourra donc éventuellement faire l'économie d'une désaffectation préalable (et d'une transmission de la délibération au contrôle de légalité^[40]), s'imposera en revanche une enquête publique lorsque le déclassement aura pour but de mettre fin aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie^[41]. Enquête dont les modalités, depuis la modification des articles L. 141-3 et L. 131-4 du Code de la voirie routière par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, semblent relever du seul Code de l'expropriation^[42] malgré l'absence d'abrogation des dispositions réglementaires du Code de la voirie routière^[43] et l'incertitude que celle-ci engendre^[44].

La cession des bois et forêts

Enfin, les bois et forêts ayant toujours été source de curiosités juridiques, des infractions pénales propres à la vente de choux palmistes à La Réunion^[45] à l'invention de la notion juridique de sapin de Noël^[46], on doit envisager le régime spécifique des cessions de parcelles boisées.

Les forêts de l'État

Si l'article L. 2212-1 du CG3P prévoit que les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier^[47] font partie du domaine privé, son article L. 3211-5 (auquel renvoie l'article L. 213-1 du nouveau Code forestier) énonce en revanche que les bois et forêts de l'État ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi, sauf à satisfaire (en dehors de l'hypothèse d'une DUP)

[33] F. Melleray, note sous CE Sect., 20 juin 1930, Sieur Marrot, *Les grands arrêts du droit administratif des biens*, Dalloz, 2013, p. 692.

[34] CAA Lyon 5 janvier 2012, req. n° 11LY00101 ; CAA Marseille 31 mai 2012, req. n° 10MA02788 ; CAA Paris 31 juillet 2012, Compagnie des courtiers de marchandises assermentés, req. n° 12PA00584.

[35] CE 9 juillet 1997, Association de défense de la forêt de la Caboche, req. n° 168852.

[36] CAA Marseille 11 juin 2009, Cne de Castirla, req. n° 07MA03107 ; CAA Bordeaux 2 octobre 2008, Association pour la protection du patrimoine Rochelais, req. n° 07BX02296 ; CAA Versailles 15 mai 2008, Ville de Versailles, req. n° 06VE01131 ; CAA Marseille 22 décembre 2006, req. n° 05MA00194.

[37] CAA Lyon 17 mars 2011, req. n° 09LY00719 ; CAA Versailles 23 mars 2006, Cne du Chesnay, req. n° 05VE00070.

[38] L. Olléon, concl. sur CE 27 janvier 2010, Cne de Mazayes-Basses, *BJCL* n° 3/10, p. 194.

[39] Y. Gaudemet, *Droit administratif des biens*, 14^e éd., LGDJ, 2011, n° 249, p. 156-157.

[40] Articles L. 2131-2-1^o-a et L. 3131-2-1^o-a du CGCT.

[41] Articles L. 141-3 et, pour la voirie départementale, L. 131-4 du Code de la voirie routière.

[42] Code de l'expropriation, art. R. 11-3 à R. 11-14.

[43] Code de la voirie routière, art. R. 141-4 à R. 141-10 et R. 131-3 à R. 131-8.

[44] Cf. Y. Goutal, P. Peynet et A. Peyronne, *Droit des enquêtes publiques*, Lamy, 2012, n° 179, p. 175. Voir toutefois Rép. Min. n° 1817, *JO AN* du 12 février 2013, p. 1620.

[45] Articles L. 174-15 et L. 176-16 du Code forestier.

[46] Article L. 126-1 al. 4 du Code rural et décret n° 2003-285 du 24 mars 2003 relatif à la production de sapins de Noël.

[47] Le régime forestier est constitué par les dispositions du livre II du Code forestier (code refondu en 2012) et s'applique aux bois et forêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 211-2 dudit code (essentiellement ceux de personnes publiques).

à différentes conditions cumulatives⁽⁴⁸⁾ et à faire l'objet d'une procédure de publicité et mise en concurrence⁽⁴⁹⁾. Pour les bois et forêts ne remplissant pas lesdites conditions, la cession ne requerra donc pas de déclassement mais supposera l'intervention du législateur. A toutefois disparu, à l'occasion de la reprise de cette disposition dans le CG3P, la condition qui figurait autrefois à l'article L. 62 du Code du domaine de l'État et qui précisait que ces bois et forêts de l'État (alors qualifiés de « domaniaux ») devaient également être « séparés et éloignés d'un kilomètre au moins des autres bois et forêts d'une grande étendue ».

À la suite de l'affaire dite « de l'hippodrome de Compiègne »⁽⁵⁰⁾, et de ce qui a été présenté comme « l'incertitude juridique qui entoure la cession de biens immobiliers bâtis situés dans une forêt domaniale », appelant « un régime juridique propre »⁽⁵¹⁾, la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 est venue insérer au CG3P un article L. 3211-5-1 définissant les conditions d'aliénation d'un immeuble (et de son terrain d'assiette) relevant du patrimoine immobilier bâti de l'État et situé sur un terrain mentionné au 1° de l'article L. 211-1 du Code forestier (c'est-à-dire relevant du régime forestier)⁽⁵²⁾.

Par ailleurs, jusqu'à cette même loi, il n'était pas réservé de sort spécifique aux aliénations de forêts domaniales par voie d'échange, ce qui pouvait le cas échéant laisser supposer que ces dernières étaient soumises au régime de l'article L. 3211-5. La loi n° 2012-1509 est venue modifier l'article L. 3211-21 du CG3P pour prévoir que les bois et forêts de l'État ne peuvent être échangés qu'avec des biens de même nature, après accord du ministre chargé des forêts, et que l'échange des immeubles mentionnés à l'article L. 3211-5-1 est subordonné aux mêmes conditions que leur aliénation.

(48) Être d'une contenance inférieure à 150 hectares ; n'être nécessaires ni au maintien et à la protection des terrains en montagne, ni à la régularisation du régime des eaux et à la protection de la qualité des eaux, ni à l'équilibre biologique d'une région ou au bien-être de la population ; avoir des charges de gestion que ne couvrent pas les produits tirés de leur exploitation.

(49) Article R. 3211-9 du CG3P, renvoyant aux articles R. 3211-2 à R. 3211-7.

(50) Sur cette affaire, voir : D. Perron, « De l'inaliénabilité du domaine forestier. Au-delà de l'absence de base légale d'une opération de cession du domaine forestier », *RDP* 2011, p. 1137 ; K. Weidenfeld, concl. sur TA Paris 7 juin 2013, Syndicat SNUPFEN Solidaires, M. Berger, req. n° 1215237/7-2, *AJDA* 2013 p. 1744.

(51) F. Marc, Rapport général n° 148 [2012-2013] au nom de la commission des finances du Sénat, 22 novembre 2012, article 36 bis.

(52) Ne pas présenter d'utilité pour atteindre les objectifs de gestion durable des bois et forêts ; être desservi par une voie publique, un chemin rural ou un chemin forestier ouvert à la circulation publique ; limiter la cession du terrain d'assiette à la superficie permettant un usage normal de l'immeuble bâti, cour, jardin ou parc compris ; figurer sur une liste fixée par décret pris sur le rapport conjoint des ministres chargés des forêts et du Domaine. Sur ce texte, voir N. Foulquier, « Mieux encadrer la vente dérogatoire des bois et forêts de l'État », *RDI* 2013, p. 535.

L'article L. 3211-21 se trouvant dans une section (« Autres modes ») distinctes de celle de l'article L. 3211-5 (« Vente ») et ne renvoyant qu'aux dispositions de l'article L. 3211-5-1, la cession par voie d'échange semble échapper à la nécessité d'une loi⁽⁵³⁾.

Les forêts des autres personnes publiques

S'agissant des bois et forêts des collectivités locales et autres personnes morales relevant du régime forestier, nulle règle similaire n'est prévue, le renvoi par l'article L. 214-4 aux dispositions applicables aux forêts de l'État ne comprenant pas l'article L. 213-1 du Code forestier. Se pose toutefois la question de savoir s'il leur est en revanche nécessaire, avant toute aliénation, d'obtenir de l'État la distraction du régime forestier, question sur laquelle le nouveau Code forestier, comme son prédécesseur dont il est pour l'essentiel la reprise à droit constant, est totalement muet. Dans un arrêt aussi vénérable qu'un chêne centenaire, le Conseil d'État a jugé « qu'aux termes de l'article 90 du Code forestier combiné avec l'article 128 de l'ordonnance royale du 1^{er} août 1827, les actes d'administration et d'aliénation concernant les bois communaux soumis au régime forestier sont réservés à l'appréciation de l'administration supérieure » et qu'en conséquence, « il n'appartenait pas au préfet de donner son approbation au projet de cession » de bois communaux soumis par décret au régime forestier⁽⁵⁴⁾. La doctrine administrative en a déduit, dans des circulaires successives, l'obligation d'obtenir que le bois à céder soit préalablement distrait du régime forestier, par décision du ministre ou du préfet selon la règle du parallélisme de la compétence⁽⁵⁵⁾, solution également reprise par la doctrine⁽⁵⁶⁾.

Si un très récent arrêt s'interroge sur la compétence du préfet pour prononcer la distraction du régime forestier sur le seul fondement d'une circulaire⁽⁵⁷⁾, on pourrait surtout s'interroger plus fondamentalement sur le maintien, aujourd'hui, de cette obligation de distraction puisque les textes ne paraissent plus soumettre l'aliénation des cessions de biens soumis au régime forestier à l'autorisation de l'État et que la seule hypothèse pour laquelle le nouveau Code forestier impose en préalable qu'il soit mis fin au régime forestier est la délivrance d'une autorisation

(53) Dans le sens de ce changement de régime, voir G. Bricker, « Le domaine forestier de l'État en péril ? A propos de l'inaliénabilité de plus en plus relative des forêts domaniales », *Environnement* 2013, étude 14.

(54) CE 30 avril 1909, Ministre de l'Agriculture c/ Soubielle, req. n° 27404, *Rec.* p. 433.

(55) En dernier lieu, la circulaire DGFAR/SDFB/C2003-5002 du 3 avril 2003 relative à la distraction du régime forestier.

(56) C. Chamard-Heim, « Domaine privé. Forêts des collectivités publiques », *JurisClasseur Propriétés publiques*, 2009, § 97-100 ; P. Yolka (dir.), *Code général de la propriété des personnes publiques*, LexisNexis, 2012, p. 379, § 8.

(57) CAA Lyon 18 juillet 2013, Comité de défense du Bois des Rochottes et de ses riverains, req. n° 12LY01026.

de défrichement^[58], ce qui pourrait impliquer *a contrario* que, pour le reste, et notamment les cessions, le législateur (délégué) ne l'a pas requis^[59]. Ce ne serait donc plus la distraction du régime forestier qui permettrait la vente mais désormais cette dernière qui impliquerait ensuite soit la caducité de l'application du régime forestier, soit la distraction, l'administration ayant alors compétence liée pour y procéder dans un délai raisonnable.

Toutefois, l'examen des textes visés par l'arrêt Soubielle^[60] montre que ceux-ci n'évoquaient pas davantage l'aliénation en tant que telle, mais des éléments tels que le

[58] Article R. 214-30 du Code forestier. V. aussi la circulaire DGPAAT/SDFB/C2013-3060 du 28 mai 2013 relative aux règles applicables en matière de défrichement suite à la réécriture du code forestier et à la réforme de l'étude d'impact et de l'enquête publique, § 5.2.

[59] On peut également relever qu'il n'y a ni dans le Code forestier, ni dans le CG3P, de disposition prévoyant l'inaliénabilité des bois des personnes autres que l'État soumis au régime forestier, alors que l'article L. 3111-1 du CG3P l'évoque pour les biens de ces mêmes personnes qui relèvent du domaine public (et requiert implicitement leur sortie du domaine public avant leur cession).

[60] Textes cités dans Michel Lagarde, *Un droit domanial spécial : le régime forestier. Contribution à la théorie du domaine*, thèse, 1984, p. 55 (disponible en ligne).

changement du mode d'exploitation^[61], et le juge pourrait donc continuer à tenir le même raisonnement. Et, par ailleurs, selon un auteur, la solution de cet arrêt serait encore d'actualité car la soumission au régime forestier implique deux conditions : une décision de l'autorité compétente de l'État et l'appartenance du bois à une collectivité publique, et il n'appartiendrait pas à une collectivité de faire unilatéralement disparaître cette seconde condition – et donc *de facto* le régime forestier – en procédant à la cession du bois à une personne privée^[62]. Si l'on peut comprendre cette analyse, il serait toutefois préférable que le juge saisisse la première occasion venue pour indiquer si la distraction du régime forestier est toujours un préalable à la cession par une personne autre que l'État d'une forêt soumise.

À l'issue de ce rapide tour d'horizon, on ne peut qu'être frappé par le fait que, même lorsqu'elles ne sont pas « polluées » par des problématiques de commande publique, les questions juridiques que peuvent soulever les cessions de biens immobiliers par les personnes publiques sont des plus variées.

[61] Que l'on peut aujourd'hui retrouver à l'article L. 214-5 du Code forestier.

[62] J. Liagre, *La forêt et le droit. Droit forestier et droit général applicables à tous bois et forêts*, éd. La Baule, 1997, n° 279, p. 166.